

No. W05.23.00138/I

's-Gravenhage, 7 september 2023

Bij Kabinetsmissive van 22 juni 2023, no.2023001451, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap in verband met het repareren van wetstechnische en redactionele vergissingen en verschrijvingen (Reparatiewet OCW 20##), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is een reparatiewet en beoogt wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap te zuiveren van wetstechnische en redactionele vergissingen en verschrijvingen. Daarnaast voorziet het voorstel in een aantal (kleine) beleidsmatige wijzigingen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over de invoering van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor het aanvullend onderwijs en de herinterpretatie en hercodificatie van de urennorm voor het bewegingsonderwijs. Zij adviseert beide onderwerpen niet te regelen in dit wetsvoorstel, aangezien deze onderwerpen inhoudelijke afwegingen vereisen van de wetgever en daarom niet passen bij het karakter van een reparatiewet. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Verklaring omtrent het gedrag voor het aanvullend onderwijs

Het wetsvoorstel voert een jaarlijkse VOG-plicht in voor personen die in dienst zijn van een aanvullend onderwijsaanbieder en met hun werkzaamheden een bijdrage leveren aan het onderwijsleerproces in het funderend onderwijs. Dit geldt ook voor Caribisch Nederland. De VOG-plicht is van toepassing als de werkzaamheden plaatsvinden in het schoolgebouw tijdens of onmiddellijk aansluitend op de onderwijstijd, dan wel buiten het schoolgebouw onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Met 'verantwoordelijkheid' wordt bedoeld dat het bevoegd gezag de kosten voor het aanvullend onderwijs draagt. Met het voorstel wil de regering waarborgen dat bevoegde gezagen voldoen aan de verplichting zorg te dragen voor een veilig schoolklimaat. Een basisnorm in dit kader is dat personen die met leerlingen in contact komen in het bezit zijn van een VOG.¹

De Afdeling onderkent het belang van het waarborgen van een veilige schoolomgeving. Daarom zijn werknemers in het onderwijs verplicht bij hun aanstelling een VOG aan het bevoegd gezag over te leggen. Omdat aanbieders van aanvullend onderwijs volgens de toelichting in een vergelijkbare situatie werken als de werknemers van de school, mag het bevoegd gezag alleen personeel van aanbieders van aanvullend onderwijs inzetten indien dat personeel beschikt over een geldige VOG.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 'Verklaring omtrent het Gedrag voor aanvullend onderwijs'.

AAN DE KONING

De Afdeling merkt op dat het verplichtstellen van een VOG voor personeel in het aanvullend onderwijs noodzakelijk en proportioneel kan zijn. Niettemin leent dit onderdeel van het wetsvoorstel zich niet voor een reparatiewet. De beperking van grondrechten die het verplichtstellen van een VOG met zich brengt en de keuze van wettelijke regulering op dit moment, vereisen een dragende motivering en een afweging die in het voorliggende voorstel ontbreekt en die zich niet verhoudt tot het karakter van een reparatiewet.² In dit verband maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

a. Grondrechten

Personen die werken in het aanvullend onderwijs moeten ingevolge dit voorstel jaarlijks worden gescreend ten behoeve van een VOG. Deze jaarlijkse verplichting geldt onder de huidige wetgeving niet voor het personeel in dienst van het bevoegd gezag. Dit betekent dat de VOG-verplichting dieper kan ingrijpen in de grondrechten van personen die werken in het aanvullend onderwijs dan van personen in het funderend onderwijs. In dit verband wijst de Afdeling op het recht op persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, gelijke behandeling, de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van beroepskeuze.³

De Afdeling constateert dat de toelichting geen expliciete aandacht besteedt aan de vraag of deze extra beperking opweegt tegen het te bereiken doel, namelijk zorgen voor een veilige omgeving. Ook besteedt de toelichting geen aandacht aan eventuele minder ingrijpende alternatieven om ditzelfde doel te bereiken. Zij wijst in dit verband op het feit dat voor personeel in dienst van het bevoegd gezag de jaarlijkse controleplicht niet geldt.

Daar komt bij dat met de VOG-plicht persoonsgegevens worden verwerkt door het bevoegd gezag. De toelichting vermeldt echter niet waarom de verwerking rechtmatig is,⁴ en geeft geen uiteenzetting van de noodzakelijkheid en proportionaliteit.⁵

b. Noodzaak tot wettelijke regulering

Op dit moment ontbreekt een actueel beeld van het aanvullend onderwijs. Daarom heeft de regering aangekondigd een monitor te starten naar het aanvullend onderwijs, waarbij onder meer onderzoek wordt gedaan naar de omvang van het aanvullend onderwijs. Naar verwachting komt de monitor eind 2023 beschikbaar.⁶ Ook heeft de regering samen met de PO-Raad en de VO-raad een brief gestuurd aan scholen in het funderend onderwijs, met de dringende oproep dat scholen alleen aanvullend onderwijs moeten aanbieden dat op én van school is. Deze brief omvat ook de richtlijnen voor het aanvullend onderwijs. Als onderdeel van deze richtlijnen worden

² Zie aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook *Kamerstukken I* 2010/11, 32500 VI, M. Zie ook advies van de Raad van State van 9 juli 2002 over de Veegwet 2002, (W06.02.0151, punt 1), *Kamerstukken II* 2001/02, 28 487, A.

³ Artikel 10 van de Grondwet; artikel 8 van het EVRM; artikel 1 van de Grondwet; artikel 23, tweede lid, van de Grondwet; artikel 19, derde lid, van de Grondwet.

⁴ De Afdeling begrijpt het voorstel zo dat hier een wettelijke verplichting wordt geregeld, zie artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG.

⁵ Ingevolge artikel 6, derde lid, van de AVG.

⁶ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1089.

scholen omwille van de veiligheid opgeroepen om ervoor te zorgen dat het aanvullend onderwijs dat wordt aangeboden onder verantwoordelijkheid van de school alleen wordt verzorgd door personen die in het bezit zijn van een VOG.⁷

Uit de toelichting blijkt niet waarom de resultaten van de monitor niet worden afgewacht, alvorens wordt overgegaan tot wettelijke regulering. Verder blijkt uit de toelichting niet wat de omvang van het aanvullend onderwijs is. Ook zijn de gevolgen van de VOG-plicht voor personen werkzaam in het aanvullend onderwijs niet voldoende in kaart gebracht. Verder blijkt uit de toelichting niet in hoeverre door scholen gehoor wordt gegeven aan de oproep dat alleen aanvullend onderwijs wordt aangeboden dat op én van school is. Daarom is niet te beoordelen of wettelijke regulering noodzakelijk en proportioneel is en is het niet duidelijk of wettelijke regulering op dit moment is aangewezen.

Het wetsvoorstel heeft de vorm van een technische verzamelwet.⁸ De beperking van grondrechten en de keuze voor het wettelijk reguleren op dit moment, vereisen een dragende motivering die zich niet verhoudt tot het karakter van een reparatiewet. De Afdeling adviseert daarom het onderdeel inzake verplichtstelling van de VOG uit het wetsvoorstel te halen.

2. Urennorm bewegingsonderwijs

Met het amendement van Heerema/Van Nispen op de Wet actualisering deugdelijkheidseisen zijn scholen in het primair en het (voortgezet) speciaal onderwijs vanaf schooljaar 2023/2024 verplicht om aan alle leerlingen minimaal twee uren bewegingsonderwijs per week te geven.⁹ Naar aanleiding van een internetconsultatiereactie is volgens de regering met het amendement bedoeld om het begrip “uren” aan te laten sluiten bij de wijze waarop hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven, te weten twee lessen van 45 minuten, dat wil zeggen 1,5 klokuur per week.¹⁰ Voorts krijgen leerlingen in het speciaal onderwijs vaak drie in plaats van twee lessen bewegingsonderwijs. Met het wetsvoorstel worden beide omissies rechtgezet, aldus de toelichting.¹¹ Dat betekent dat gemeenten verplicht worden om per week ten minste 1,5, respectievelijk 2,25 klokuur bewegingsonderwijs te accommoderen voor het primair, respectievelijk het speciaal onderwijs.¹²

De Afdeling constateert dat het voorstel zowel een herinterpretatie van het amendement inhoudt, als een onderscheid invoert tussen regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs. De toelichting bij het amendement en de daarop gevolgde behandeling biedt geen aanwijzingen voor het standpunt van de toelichting dat de omzetting van uren in klokuren en de wijziging van het aantal uren beantwoordt aan de

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 686; bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31293 nr. 693.

⁸ Zie aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook *Kamerstukken I* 2010/11, 32500 VI, M. Zie ook advies van de Raad van State van 9 juli 2002 over de Veegwet 2002, (W06.02.0151, punt 1), Kamerstukken II 2001/02, 28 487, A.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35102, nr. 23.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4. ‘Internetconsultatie’.

¹¹ Artikelsgewijze toelichting, ‘Artikel XI, onderdeel J’.

¹² Artikel XI, onderdeel J en artikel XV, onderdeel O. (Wijziging van artikel 121, tweede lid, WEC en 126, tweede lid, WPO).

bedoeling van de wetgever. Ondertussen geldt dat, ondanks uitgestelde inwerkingtreding en een subsidieregeling, in een derde van alle gemeenten nog niet alle scholen kunnen voldoen aan de 1,5 klokuren-norm, onder meer door gebrek aan accommodatie.¹³ De evaluatie van de subsidieregeling wordt begin 2024 verwacht.¹⁴

De Afdeling constateert dat de toelichting onvoldoende duidelijkheid geeft over de aansluiting van de voorgestelde reparatie op het amendement en op de uitvoerbaarheid van de voorgestelde reparatie. Zij adviseert daarom dit onderdeel uit het wetsvoorstel te halen en een nieuw voorstel voor te bereiden voorzien van een heldere norm en een adequate invoeringstermijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

¹³ D. Ruikes, B. Schadenberg & R.H.A. Hoekman, *Huisvesting bewegingsonderwijs in het primair onderwijs*, Mulier Instituut: Utrecht 2022.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 656.